

DOI 10.47309/2713-2358-2023-4-167-180

УДК 631.1:332.024

JEL Q15, Q28

ГОСУДАРСТВЕННЫЙ МОНИТОРИНГ ЗЕМЕЛЬ КАК ИСТОЧНИК ИНФОРМАЦИИ ОБ ЭФФЕКТИВНОСТИ ИХ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ В АГРАРНОМ СЕКТОРЕ

© Никонова Галина Николаевна

ФГБУН «Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр
Российской академии наук», г. Санкт-Петербург, Российская Федерация

Аннотация: Статья посвящена актуальной проблеме организации государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, который является важнейшим элементом в системе мер по обеспечению их эффективного использования. За достаточно длительный период, т.е. от начала земельной реформы 90-х годов по настоящее время, проведен анализ содержания совокупности нормативно-правовых актов, относящихся к сфере регулирования земельных отношений на федеральном уровне, а также комплекса *подзаконных актов*, в том числе Министерства сельского хозяйства Российской Федерации. Показана недостаточная результативность реализации исследованных официальных документов на практике, в условиях незавершенности аграрных преобразований, и их позитивная роль в формировании современной системы государственного мониторинга земель. Рассмотрены состав и источники информации действующей с 2018 года Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения, степень масштабности конкретного ее наполнения в регионах страны, а также возможности для отображения данных в картографическом виде. Сделан вывод о целесообразности наращивания использования данных дистанционного зондирования земли как важнейшего элемента мониторинга сельскохозяйственных угодий в целях обеспечения прозрачности и обоснованности субсидирования товаропроизводителей, с использованием достоверных сведений о выращиваемых культурах, размере урожая и других показателях.

Ключевые слова: землепользование, информация, мониторинг, сельское хозяйство, нормативные акты.

STATE MONITORING OF LAND AS A SOURCE OF INFORMATION ABOUT THE EFFECTIVENESS OF THEIR USE IN THE AGRICULTURAL SECTOR

© Nikonova Galina Nikolaevna

Federal State Budgetary Institution "St. Petersburg Federal Research Center of the
Russian Academy of Sciences", St. Petersburg, Russian Federation

Summary: The article is devoted to the current problem of organizing state monitoring of agricultural lands, which is an essential element in the system of measures to ensure their effective use. Over a fairly long period, i.e. from the beginning of the land reform of the 90s to the present, an analysis was carried out of the content of the set of regulatory legal acts related to the regulation of land relations at the federal level, as well as a set of by-laws, including the Ministry of Agriculture of the Russian Federation. The insufficient effectiveness of the implementation of the studied official documents in practice in the context of incomplete agrarian reforms, and their positive role in the formation of a modern system of state land monitoring is shown. The composition and sources of information of the Unified Federal Information System on agricultural lands, in force since 2018, the scale of its specific content in the regions of the country, as well as the possibilities for displaying

data in cartographic form are considered. It is concluded that it is advisable to increase the use of land remote sensing data as an essential element of monitoring agricultural land to ensure transparency and validity of subsidies for producers using reliable information about the crops grown, crop size and other indicators.

Keywords: land use, information, monitoring, agriculture, regulations.

Актуальность проблемы. Растущая роль информации в развитии национальных экономик и их отдельных отраслей общепризнана и не вызывает дискуссий. Вопрос получения данных, адекватных действительной ситуации, является актуальным не только для представителей органов управления всех уровней, но и для хозяйствующих субъектов, рядовых граждан как потребителей продукции и услуг. Причем информация должна быть достоверной, а не произвольной, особенно в современных условиях, когда решения принимаются в условиях неопределенности и рисков.

Начиная с подходов основоположника теории экономики информации Джорджа Стиглера, в том числе о неполноте, асимметричности информации, зарубежные и отечественные авторы единодушно утверждают, что ее ценность особо повышается в рамках экономики, базирующейся на знаниях и информационных технологиях. Развитие цифровизации активизирует процессы формирования и накопления необходимых данных, вызывая рост количества исследований, посвященных проблеме чрезмерности, переполненности объемов информации и затруднений с продуктивным ее использованием.

В данной связи можно привести пример концепции «экономики внимания», начало развитию которой было положено еще в 1971 году Гербертом Саймоном, рассматривавшем ограниченную рациональность поведения людей и «внимание как ограниченный ресурс». Считается, что авторство термина «экономика внимания» последовательно принадлежит Георгу Франку (1993 г.) и Майклу Голдхаберу (1997 год). По этому поводу Милкова М.А. отмечает: «отталкиваясь от определения Самуэльсона, что экономика – это изучение того, как общество использует ограниченные ресурсы, Голдхабер подчеркивает, что информация в настоящее время предстает перед нами в избытке, а дефицитным ресурсом является внимание, поэтому именно экономика внимания является естественным названием экономики в киберпространстве» [1, с.76].

Объективное нарастание информационных потоков ставит новые задачи перед государством в вопросах сбора, обработки и доступности информации, в том числе в сфере реализации своей политики, с учетом концепции внимания. Государство не только способствует преодолению недостатка данных и более эффективному перераспределению информации между многочисленными источниками и пользователями. Оно само выступает в качестве активного потребителя массивных потоков информации, на основе чего принимаются конкретные решения по регулирующим воздействиям и реагированию на складывающуюся ситуацию в экономике, т.е. усиливая свое внимание по конкретным направлениям деятельности. Между тем следует учитывать вывод

Г. Саймона: «Во многих отношениях современное государство можно рассматривать как вычислительную систему, параллельно решающую несколько задач....государство, как и человек ведет себя как система последовательной обработки информации, способная в каждый момент времени заниматься лишь чем-то одним.... Другие проблемы, какими бы неотложными они ни были, должны ждать своей очереди для включения в повестку дня» [2, с.34].

По сравнению с предшествующими периодами развития, на современном этапе сельское хозяйство «дождалось» большего участия государства в реализации потенциала отрасли для обеспечения внутреннего рынка и роста экспортных поставок продукции. В системе стратегических государственных мер по развитию агропромышленного комплекса страны отдельный спектр задач посвящен решению проблем повышения эффективности использования земельного фонда аграрного сектора. Среди них большая роль отводится государственному мониторингу земель. Поэтому **цель исследования** заключалась в анализе процесса развития системы государственного мониторинга использования сельскохозяйственных угодий и оценке его результативности, с позиций соответствия поставленным перед аграрным сектором программным целям на перспективу.

Материал и методы. В качестве информационной базы послужили нормативно-правовые акты, относящиеся к сфере регулирования земельных отношений на федеральном уровне, а также комплекс *подзаконных актов, в том числе* принимаемых Министерством сельского хозяйства Российской Федерации. Применялись общенаучные методы анализа и синтеза, в том числе контент-анализ **для** обработки и интерпретации содержания совокупности официальных документов.

Результаты исследования. Государственный мониторинг земель является одним из элементов институциональной среды земельных отношений и землепользования. Он включен в общую институциональную среду, в которой функционирует агропромышленный комплекс страны, и, в свою очередь, оказывает влияние на формирование ее особенностей. Отсюда последовательная модификация его роли, задач и результативности как важного инструмента в системе управления земельными ресурсами в ходе аграрных преобразований и на современном этапе.

Системное оформление порядка и процедур осуществления государственного мониторинга земель законодательно было установлено Земельным кодексом Российской Федерации, вступившем в силу 25 октября 2001 года. Между тем общеизвестно, что начало земельной реформы относится к 1990 году, согласно Закона РСФСР от 23 ноября 1990 г. № 374-1 «О земельной реформе», который отменял монополию государства на землю и вводил две основные ее формы собственности – государственную и частную, хотя и без права передачи земли в собственность иностранным гражданам. Следовательно, можно сказать, что в течение 10-летнего периода после начала радикальной

трансформации отношений собственности на землю выработка нормативно-правовых мер применительно к сфере ее государственного мониторинга осуществлялась достаточно непросто.

Это было связано прежде всего с особой политической ситуацией на первом этапе рыночных преобразований, характеризующейся острым противостоянием между Президентом страны и Парламентом по вопросам частной собственности на землю и ее купли-продажи. В результате в 1994-1998 годы все многочисленные попытки утвердить Земельный кодекс не привели к успеху несмотря на то, что в Конституции страны, принятой 12 декабря 1993 года, признавалась частная собственность на землю. Таким образом, аграрный сектор вошел в новый XXI век с несовершенной законодательной основой решения многих вопросов землепользования, в том числе без Земельного кодекса, при этом многие правовые нормы уточнялись и дополнялись довольно длительное время.

Безусловно, был недостаточно проработанным и порядок мониторинга сельскохозяйственных угодий, несмотря на то, что 15 июля 1992 года вышло Постановление Правительства РФ № 491 «О мониторинге земель», которое определяло его как составную часть мониторинга состояния окружающей природной среды и «систему наблюдений за состоянием земельного фонда для своевременного выявления изменений, их оценки, предупреждения и устранения последствий негативных процессов» [3]. Объектом мониторинга земель являлись все земли Российской Федерации, в том числе сельскохозяйственного назначения, независимо от форм собственности на землю, целевого назначения и характера использования, на основе федерального, регионального и локального мониторинга. При этом основными задачами мониторинга земель выступали:

- своевременное выявление изменений в состоянии земельного фонда, их оценка, прогноз и выработка рекомендаций по предупреждению и устранению последствий негативных процессов;
- информационное обеспечение государственного земельного кадастра, рационального землепользования и землеустройства, контроля за использованием и охраной земель [там же].

Проведение мониторинга земель закреплялось за Комитетом по земельной реформе и земельным ресурсам при Правительстве Российской Федерации (Роскомземом) и Министерством экологии и природных ресурсов Российской Федерации (Минэкологии России) при участии Министерства сельского хозяйства Российской Федерации и других заинтересованных министерств и ведомств. В это же время для решения такой актуальной проблемы как сохранение плодородия почв, была принята первая программа, утвержденная Постановлением Правительства РФ № 879 от 17 ноября 1992 года «О Государственной комплексной программе повышения плодородия почв России».

Однако в условиях нарастания в тот период кризисных явлений в экономике страны и аграрном секторе, при отсутствии необходимых организационных регуляторов и структур управления землепользованием, невозможно было обеспечить решение даже таких не конкретных задач, которые декларировались в Законе о мониторинге. Значительный спад объемов сельскохозяйственного производства к 1998 году привел к существенному сокращению площади используемых земель и соответственно, посевных площадей. Например, во всех категориях хозяйств в 1997 году посевные площади сельскохозяйственных культур уменьшились на 21,8 млн. га и составили 81,8% к дореформенному 1990 году, в том числе зерновых и зернобобовых – на 13,7 млн. га (85%). Причем наибольшее снижение размеров площади посевов произошло по сельскохозяйственным организациям, т.е. бывшим колхозам и совхозам. Здесь сокращение площади посевов 1997 года достигло 28,8 млн. га, поэтому они составили 75%, по сравнению с 1990 годом, в том числе зерновых культур – 13,7 млн. га (78,2%), что не было компенсировано за счет сектора крестьянских (фермерских) хозяйств – при увеличении их количества.

Сельскохозяйственные угодья сельскохозяйственных организаций как основных товаропроизводителей в аграрном секторе после проведенной реорганизации хозяйств стали не только коллективно-долевой собственностью их работников и сельских жителей-представителей социальной сферы [4,5]. Одновременно нормативная среда земельных отношений активно подталкивала новых собственников земли к распоряжению ею в форме различных сделок. Отсюда вопросы сохранения в надлежащем состоянии не используемых земельных угодий, включая их такую качественную характеристику как плодородие почв, встали очень остро, поскольку первая программа в этом вопросе в сложившихся сложных экономических условиях не была выполнена из-за ее недофинансирования.

Поэтому 16 июля 1998 года (фактически за месяц до произошедшего затем дефолта в стране) был принят Федеральный закон № 101 «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения», в котором говорилось о мониторинге плодородия земель сельскохозяйственного назначения как составной части государственного мониторинга земель, устанавливаемого земельным законодательством. В частности, статья 12 предусматривала, что Правительство Российской Федерации ежегодно представляет Федеральному Собранию Российской Федерации Национальный доклад о состоянии плодородия земель сельскохозяйственного назначения и о государственном регулировании мер по его обеспечению. В статье 13 шла речь о разработке и реализации целевых программ в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения федерального и регионального уровней. Данная норма была затем реализована на практике на основе Постановления Правительства РФ № 780 от

8 ноября 2001 года «О федеральной целевой программе «Повышение плодородия почв России на 2002-2005 годы», с государственным заказчиком от имени Министерства сельского хозяйства и его территориальных органов управления, т.е. второй по счету Программе, посвященной качеству почв.

Следует также отметить, что частично восполнить недостатки правового регулирования в сфере мониторинга земель до принятия Земельного кодекса, позволял Федеральный закон «О государственном земельном кадастре», введенный в действие в июне 2000 года. В нем предусматривалось формирование системы государственных информационных ресурсов о местоположении, целевом назначении и правовом статусе земель, сведений о наличии на земельных участках объектов и др. На их основе можно было реализовывать такие меры государственного и муниципального управления земельными ресурсами как: контроль за использованием и охраной земель, сохранением и повышением плодородия почв; обеспечение государственной регистрации прав на землю и сделок с земельными участками и т.д.

Другим определенным источником информации о земельных ресурсах являлся вступивший в силу с июня 2001 года Федеральный закон «О землеустройстве» и регламентирующий положения об изучении состояния земель, описании местоположения и установления на местности границ земельных участков, без чего невозможны планирование и организация рационального использования земель и их охрана, а также сельскохозяйственное производство, в том числе на вовлекаемых в оборот ранее выбывших угодьях [6].

Введение в действие Земельного кодекса Российской Федерации, который уже содержал специальную статью 67 «Государственный мониторинг земель», включающую определение понятия государственного мониторинга как системы наблюдений за состоянием всех земель в Российской Федерации, позволяло более комплексно решать эти вопросы. Также устанавливались, как и ранее, в зависимости от целей наблюдения и наблюдаемой территории, уровни государственного мониторинга: федеральный, региональный и локальный. Задачами государственного мониторинга земель являлись:

- своевременное выявление изменений состояния земель, оценку этих изменений, прогноз и выработку рекомендаций о предупреждении и об устранении последствий негативных процессов;
- информационное обеспечение ведения государственного земельного кадастра, государственного земельного контроля за использованием и охраной земель, иных функций государственного и муниципального управления земельными ресурсами, а также землеустройства;
- обеспечение граждан информацией о состоянии окружающей среды в части состояния земель [7].

Это значительно расширяло перечень задач, по сравнению с действовавшим более 10 лет Постановлением Правительства РФ «О мониторинге земель», которое было отменено новым постановлением

Правительства РФ от 28.11.2002 года № 846, утвердившим Положение об осуществлении государственного мониторинга земель. Созданное при Министерстве сельского хозяйства России ФГУ «Российский центр государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения» (август 2002 года) занималось формированием постоянно обновляемой многоуровневой базы данных о плодородии почв (район – субъект Российской Федерации - федеральный округ – Российская Федерация), содержащую сведения за последние 10 лет, а также другие государственные информационные ресурсы.

Однако поставленные задачи в области укрепления продовольственной безопасности после утверждения Доктрины продовольственной безопасности Российской Федерации (2010 год) и развития аграрного сектора вызвали необходимость дальнейшего совершенствования нормативной базы государственного мониторинга земель. Несмотря на то, что, согласно Постановлению Правительства Российской Федерации № 450 от 12 июня 2008 года, полномочия по осуществлению государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения были возложены на Министерство сельского хозяйства Российской Федерации, неблагоприятная ситуация в землепользовании не была преодолена.

Во-первых, в связи с ростом удельного веса площади сельскохозяйственных угодий в частной собственности нарастали и процессы выбытия земель из хозяйственного использования, деградации и ухудшения их состояния. Во-вторых, одновременно, в связи с развитием рыночного оборота земельных участков быстрыми темпами происходило изменение их границ и площади, что при недостатках землеустроительного обеспечения землепользования было достаточно сложно проконтролировать. В-третьих, сведения о состоянии земельных угодий представляли сами хозяйствующие субъекты, поэтому кроме произошедших структурных сдвигов в землепользовании [8] Всероссийская сельскохозяйственная перепись 2006 года выявила расхождение данных по площади используемых земель и другую недостоверность получаемой информации.

Это объективно требовало усилить полномочия государственных органов и их качественное информационное обеспечение. Поэтому распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р была утверждена разработанная Министерством сельского хозяйства России «Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года». В ней государственный мониторинг сельскохозяйственных земель определялся более широко, чем ранее – как «система оперативных, периодических и базовых (исходных) наблюдений (аэрокосмическая съемка, наземные,

гидрометеорологические, статистические наблюдения) за изменением качественного и количественного состояния земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, как природного и производственного объекта для ведения сельского хозяйства, их хозяйственным использованием, и обследований этих земель, почв и их растительного покрова, проводимых с определенной периодичностью» [9].

В Концепции ставился вопрос о неразвитости сети пунктов оперативного мониторинга, наземных станций, в том числе метеорологических, об отсутствии в цифровом виде карт сельскохозяйственной освоенности территорий с границами полей севооборотов, сельскохозяйственных полигонов и контуров, авиационной поддержки мониторинга и т.д. В качестве эффективного инструмента решения стоящих задач рассматривалось применение системы дистанционного мониторинга земель с различным пространственным разрешением, в первую очередь спутникового, в сочетании с ежегодными наземными обследованиями сельскохозяйственных угодий с помощью учреждений агрохимической службы и сельскохозяйственной радиологии.

Для организации мониторинга показателей плодородия земель была разработана целевая ведомственная программа Министерства сельского хозяйства России «Создание Единой системы информационного обеспечения агропромышленного комплекса России (2008-2010 годы). В рамках общей системы государственного мониторинга сельскохозяйственных земель большое значение имели система дистанционного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и Электронный атлас земель сельскохозяйственного назначения. При этом Минсельхозом было заключено соглашение с Роскосмосом по созданию специальной системы спутников дистанционного зондирования земли «Космос-СХ».

Таким образом, проведенный краткий обзор нормативно-правовой базы позволяет сделать следующие выводы:

- несмотря на кризисную ситуацию в аграрном секторе в 90-е годы, продолжалась достаточно системная работа органов управления и депутатского корпуса по формированию системы государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и необходимой его информационной базы;
- отдельная роль при этом отводилась использованию геоинформационных систем как инструменту, позволяющему получать необходимую и более достоверную информацию, привязанную к пространственным данным, а также использовать преимущества цифровизации для их обработки и анализа;
- осуществляемый комплекс мер позволил создать институциональную и информационную основу для перехода к более высокому качественному уровню организации государственного мониторинга сельскохозяйственных угодий.

Например, согласно Федерального закона от 30 декабря 2021 г. № 475-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской

Федерации» создан Государственный реестр земель сельскохозяйственного назначения, который устанавливает правовые основы государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения, а также дополняет Федеральный закон «О государственном регулировании обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения». Ведение реестра возложено на Минсельхоз России, на основе данных о состоянии земель сельскохозяйственного назначения, об их использовании и иных сведений.

Источниками информации для внесения в реестр будут материалы, предоставляемые органами власти, подведомственными Минсельхозу товаропроизводителями, а также госкорпорацией «Роскосмос». При этом должны использоваться и регулярно пополняться сведения, полученные в ходе государственного мониторинга данных земель, в том числе показатели состояния их плодородия. Предполагается, что эта государственная информационная система будет содержать полный объем достоверных систематизированных сведений о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения, информации о фактическом использовании земельного участка (с разбивкой по площадям и видам выращиваемых культур, эффективности производства), о показателях плодородия земель, сведения об объектах недвижимости и расположенных на участках, в том числе имеющихся мелиоративных системах и т.д. Собственники, арендаторы земельных участков, землепользователи и землевладельцы, согласно их запросу, смогут через портал Госуслуг получать сведения о своих участках из реестра бесплатно, в виде паспорта земельного участка.

Формирование с 2018 года Единой федеральной информационной системы о землях сельскохозяйственного назначения (ЕФИС ЗСН) дополняет систему данных, в том числе на основе визуализации результатов государственного мониторинга земель в виде различных тематических слоев, необходимую как для деятельности Министерства сельского хозяйства России, так и большого круга других пользователей.

По данным Минсельхоза, за 2021 год сведения в ЕФИС ЗСН о составе севооборотов на площади 197,5 млн. га представил 71 регион страны, а по показателям плодородия почв на площади пашни 8,7 млн. га - 75 субъектов Федерации. С помощью данных дистанционного зондирования земли в ЕФИС ЗСН включена информация о 1,2 тыс. мелиоративных системах с их визуализацией, на площади 655,7 тыс. га по 30 регионам страны. На основе имеющихся в этой Системе сведений можно составлять территориальные карты по видам сельскохозяйственных угодий, типам севооборотов, распределения структуры земель по товаропроизводителям и т.д.

Необходимо подчеркнуть роль и региональных информационных систем, которые на 1 января 2022 года были созданы в 38 регионах Российской Федерации и содержат необходимые для целей мониторинга данные о состоянии и использовании земель сельскохозяйственного назначения.

В целом это имеет большое значение для информационного обеспечения реализации Государственной программы эффективного вовлечения в оборот земель сельхозназначения и развития мелиоративного комплекса до 2030 года, в соответствии с которой намечено возвратить в оборот 13,2 млн. га неиспользуемых земель и сохранить в сельскохозяйственном использовании не менее 3,6 млн. га мелиорированных земель. Необходимость формирования достоверных и актуальных сведений о количественных характеристиках и границах земель сельскохозяйственного назначения, а также о характеристиках, вовлекаемых в сельскохозяйственный оборот сельскохозяйственных угодий обусловлена их до сих пор отсутствием. Одной из причин этого являлся тот факт, как указано в Госпрограмме, что «с 1997 года не осуществляется качественная оценка продуктивных земель сельскохозяйственного назначения, не проводится комплексная внутривладельческая оценка земель по плодородию, местоположению и технологическим свойствам земельных участков. Не выполняется оценка состава земель сельскохозяйственного назначения не только по формам собственности, но и по угодьям, степени проявления процессов деградации (водной эрозии, дефляции, засоления и др.), культуртехническому состоянию» [10].

Вот почему задачей номер 1 Госпрограммы обоснованно предусмотрено проведение оценки состояния плодородия неиспользуемой пашни, включающей сбор и обобщение результатов агрохимического, эколого-токсикологического и почвенного обследований на площади не менее чем 8856,4 тыс. га до конца 2025 года. Намечаемые меры соответствующим образом позволят пополнить банк данных для решения давно существующих проблем чересполосицы в землепользовании, деградации растительного покрова и др., без чего невозможно эффективное и безопасное использование сельскохозяйственных угодий для устойчивого развития аграрного сектора экономики. При этом необходимо также учитывать планируемые объемы выращивания экспортоориентированной сельскохозяйственной продукции в рамках федерального проекта «Экспорт продукции АПК».

Выводы. Радикальная трансформация отношений собственности на землю в ходе аграрной реформы 90-х годов была инициирована государством. Однако поспешная и непродуманная стратегия ее проведения привела к не ожидаемо значительным «издержкам дезорганизации, вызванным разрушением прежней институциональной конструкции, а также несогласованностью коммуникаций ведущих акторов на этапах «дорожной карты» трансформации [11, с.91]. Через достаточно короткое время из-за стремительно нарастающего кризиса в развитии сельскохозяйственного производства, который угрожающе влиял на перспективы продовольственного обеспечения населения страны и продолжения рыночных преобразований, стало очевидно необходимость преодоления хотя бы частичной дисфункциональности государства в земельном вопросе. В этих условиях формирование базовых основ государственного

мониторинга земель выступало попыткой строительства цивилизованных земельных отношений в аграрном секторе. Эволюционное и последовательное государственное вмешательство в накопление информации о качественных и количественных изменениях в земельном фонде не всегда имело планируемый эффект в тогдашней складывающейся экономической ситуации, но помогало для достижения определенного целевого результата в будущем.

Современное состояние организации мониторинга земель не до конца соответствует поставленным задачам перед агропромышленным комплексом страны – из-за длительности существования нерешенных проблем, кадровых и бюджетных ограничений, недостатка информации, часть которой была просто уничтожена в период «прыжка в рынок». Тем не менее, имеющиеся в распоряжении нормативно-правовая база, информационные ресурсы, технические и программные возможности, а также объединение усилий Росреестра, Россельхознадзора, ГК «Роскосмос», Росгидромета, Росприроднадзора, Федеральной налоговой службы, учреждений агрохимслужбы и т.д. позволяют внести необходимые изменения в управление. Например, данные мониторинга помогают сделать более прозрачной систему субсидирования товаропроизводителей - на основе актуальных, т.е. достоверных, полностью соответствующих действительности сведений о выращиваемых культурах, размере урожая, а не на основе предоставленной самими хозяйствами информации. Аналогично можно проводить инвентаризацию земель, выявить фактический ущерб от природных стихий, заблаговременно оценить прогнозы урожайности культур, сроки уборки урожая и т.д. Это в итоге даст возможность заранее сопоставить размер издержек производства и предпринимательского дохода [12], более эффективно использовать земельные ресурсы и условия реализации потенциала малого бизнеса [13]. Переход к политике технологического суверенитета позволит увеличить спутниковое обеспечение работ российскими системами дистанционного зондирования земли, что соответственно будет усиливать эффекты мониторинга.

Финансирование. Исследование проведено в рамках выполнения Государственного задания по бюджетной теме № FFZF-2022-18 ФГБУН «Санкт-Петербургский Федеральный исследовательский центр РАН».

Sources of financing. The study was carried out as part of the implementation of the State assignment on the budget topic No. FFZF-2022-18 of the St. Petersburg Federal Research Center of the Russian Academy of Sciences.

Список литературы:

1. Милкова М.А. Информация и ограниченная рациональность выбора в цифровой экономике [Текст] // Цифровая экономика. 2021. № 1 (13). С. 69-88.
2. Саймон Герберт А. Рациональность как процесс и продукт мышления // Thesis, 1993, вып.3. С.16-38.
3. О мониторинге земель. Постановление Правительства РФ № 491 от 15 июля 1992 года. Электронный ресурс. - URL: <https://www.szrf.ru/list.html#editions=e106&divid=100000&volume=1061992004000&page=1&sort=position&> (дата обращения: 20.10.2023).
4. Никонова Г.Н. Собственники земельных долей в системе структурных преобразований аграрного сектора // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. 2003. №3. С.19.
5. Костяев А.И., Никонова Г.Н. Институт собственности и факторы производства в аграрном реформировании // Рыночная трансформация сельского хозяйства: десятилетний опыт и перспективы. Материалы Международной научно-практической конференции. Всероссийский институт аграрных проблем и информатики им. А.А. Никонова; Редакционная коллегия: И.Н. Буздалов, А.В. Петриков, Э.Н. Крылатых, Б.И. Пошкус, Т.И. Леонова, С.Б. Огневцев, Г.И. Шмелев, В.Я. Узун, 2000. С. 24-26.
6. Волков С.Н., Черкашина Е.В., Липски С.А. Землеустроительное обеспечение вовлечения в оборот неиспользуемых земель сельскохозяйственного назначения // Международный сельскохозяйственный журнал. 2022. № 3 (387). С. 220-225.
7. Земельный кодекс Российской Федерации Принят Государственной Думой 28 сентября 2001 года. Одобрен Советом Федерации 10 октября 2001 года // Собрание законодательства Российской Федерации (электронные версии периодических изданий). Электронный ресурс.- URL: <https://www.szrf.ru/list.html#editions=e100&divid=100000&volume=1002001044000&page=1&sort=position&> (дата обращения: 20.10.2023).
8. Никонова Г.Н., Трафимов А.Г., Бекулов Х.М. Оценка структурных сдвигов в землепользовании на основе результатов Всероссийской сельскохозяйственной переписи // Научное обозрение: теория и практика. 2017. № 12. С. 28-36.
9. Концепция развития государственного мониторинга земель сельскохозяйственного назначения и земель, используемых или предоставленных для ведения сельского хозяйства в составе земель иных категорий, и формирования государственных информационных ресурсов об этих землях на период до 2020 года». Утверждена распоряжением Правительства РФ от 30.07.2010 № 1292-р.- Электронный ресурс.- URL: <https://base.garant.ru/2159182/> (дата обращения: 25.10.2023).

10. Постановление Правительство Российской Федерации от 14 мая 2021 года № 731 «О Государственной программе эффективного вовлечения в оборот земель сельскохозяйственного назначения и развития мелиоративного комплекса Российской Федерации». Источник: <https://docs.cntd.ru/document/603604725> (дата обращения: 05.11.2023).
11. Дегтярев А.Н. Конверсия институтов. Начала теории. М.: NOTA BENE, 2020. 240 с.
12. Кузнецова А.Р., Аскарлова А.А. Себестоимость сельскохозяйственной продукции как ключевой фактор повышения эффективности производства // Международный сельскохозяйственный журнал. 2020. № 2. С. 40-42.
13. Бекулов Х.М. Сельскохозяйственная кооперация как эффективный инструмент развития малого агробизнеса [Текст] // Известия Кабардино-Балкарского государственного аграрного университета им. В.М. Кокова. 2017. № 4 (18). С. 56-63.

References:

1. Milkova M.A. Information and limited rationality of choice in the digital economy [Text] // Digital economy. 2021. No. 1 (13). pp. 69-88.
2. Simon Herbert A. Rationality as a process and product of thinking // Thesis, 1993, vol.3. Pp.16-38.
3. On land monitoring. Decree of the Government of the Russian Federation No. 491 of July 15, 1992. Source: <https://www.szrf.ru/list.html#editions=e106&divid=100000&volume=1061992004000&page=1&sort=position> & (accessed: 10/20/2023).
4. Nikonova G.N. Owners of land shares in the system of structural transformations of the agricultural sector // Economics of agricultural and processing enterprises. 2003. No. 3. P.19.
5. Kostyaev A.I., Nikonova G.N. Institute of property and factors of production in agrarian reformation // Market transformation of agriculture: ten years of experience and prospects. Materials of the International Scientific and Practical Conference. All-Russian Institute of Agrarian Problems and Informatics named after A.A. Nikonov; Editorial Board: I.N. Buzdalov, A.V. Petrikov, E.N. Krylatykh, B.I. Poshkus, T.I. Leonova, S.B. Ognivtsev, G.I. Shmelev, V.Ya. Uzun, 2000. pp. 24-26.
6. Volkov S.N., Cherkashina E.V., Lipsky S.A. Land management support for the involvement in the turnover of unused agricultural land // International Agricultural Journal. 2022. No. 3 (387). pp. 220-225.
7. The Land Code of the Russian Federation was adopted by the State Duma on September 28, 2001. Approved by the Federation Council on October 10, 2001 // Collection of Legislation of the Russian Federation (electronic versions of periodicals). Source:

<https://www.szrf.ru/list.html#editions=e100&divid=100000&volume=1002001044000&page=1&sort=position> & (accessed: 10/20/2023).

8. Nikonova G.N., Trafimov A.G., Bekulov H.M. Assessment of structural shifts in land use based on the results of the All-Russian agricultural Census // Scientific review: theory and practice. 2017. No. 12. pp. 28-36.
9. The concept of the development of state monitoring of agricultural lands and lands used or provided for agriculture as part of lands of other categories, and the formation of state information resources about these lands for the period up to 2020." Approved by the Decree of the Government of the Russian Federation dated 30.07.2010 No. 1292-R. Source: <https://base.garant.ru/2159182> / (accessed: 10/25/2023).
10. Resolution of the Government of the Russian Federation No. 731 dated May 14, 2021 On the State Program for the Effective involvement in the Turnover of Agricultural Land and the development of the Reclamation complex of the Russian Federation. Source: <https://docs.cntd.ru/document/603604725> (date of reference: 05.11.2023)
11. Degtyarev A. N. Conversion of institutes. The beginning of the theory. M.: NOTA BENE, 2020. 240 p.
12. Kuznetsova A.R., Askarova A.A. The cost of agricultural products as a key factor in improving production efficiency // International Agricultural Journal. 2020. No.2. pp. 40-42.
13. Bekulov H.M. Agricultural cooperation as an effective tool for the development of small agribusiness // Izvestiya Kabardino-Balkarian State Agrarian University named after V.M. Kokov. 2017. No. 4 (18). pp. 56-63.

Сведения об авторе:

Никонова Галина Николаевна, доктор экономических наук, профессор, член-корреспондент РАН, главный научный сотрудник ФГБУН СПб ФИЦ РАН, 199178, Россия, Санкт-Петербург, 14-я линия В.О., д. 39. E-mail: galekos@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-7605-0237. Researcher ID: G2365-2018.

About the author:

Nikonova Galina Nikolaevna, Doctor of Economics, professor, corresponding member of the Russian Academy of Sciences, chief researcher SPC RAS, 14th line V.O., 39, St. Petersburg, 199178, Russia. E-mail: galekos@yandex.ru. ORCID: 0000-0002-7605-0237. Researcher ID: G2365-2018.

© Никонова Г.Н.